

REGARD COMPARE SUR LES ELECTIONS EN FRANCE ET AU BRESIL

par Lise Tupiassu¹,
ATER à l'Université de Toulouse
Faculté de droit et de science politique
Centre d'études et de recherches
constitutionnelles et politiques

Les Brésiliens ne s'adonnent pas uniquement au football. À telle enseigne que les dernières élections françaises ont suscité un regard très intéressé outre-atlantique. Aucun détail de la dispute politique française n'a échappé aux analyses de la presse brésilienne. L'informatisation des moyens de communication le rend plus aisé... Les Brésiliens recevaient des nouvelles très fraîches et, pour la plupart, très peu partisans, concernant les points les plus divers de la vie politique en France.

L'information a été relayée lors de la nomination de l'actuel président Nicolas Sarkozy à la tête de l'UMP, considérée comme un premier pas de la campagne présidentielle. Les Brésiliens ont également été attentifs à l'itinéraire de la candidate socialiste en lice

¹ L'auteur remercie vivement les collègues Thomas Martins, Jérôme Germain et Olivier Gassiot pour les corrections grammaticales et suggestions apportées à ce texte.

pour l'Élysée, de la course aux présidentielles en passant par son intronisation par le Parti Socialiste². Le parcours de Jean Marie Le Pen a été suivi de très près³, ainsi que l'ascension de François Bayrou⁴ au cours de la campagne. Même les candidats qui n'étaient pas favoris lors de la présidentielle de 2007, comme Arlette Laguiller⁵, Olivier Besancenot⁶ et José Bové, ont également occupé de vastes pages dans les quotidiens brésiliens.

Après la campagne, la crise du Parti socialiste et de la gauche en général⁷, les agitations populaires qui se sont multipliées suite à l'élection de Nicolas Sarkozy⁸, ainsi que tous les aspects relatifs autant à la vie publique qu'à la vie privée du président élu, ne cessent de remplir les pages de la presse brésilienne⁹, qui n'a en outre pas manqué de mentionner les déboires de la vie privée du couple Royal-Hollande¹⁰.

² V. « Eleita candidata à Presidência, Royal pede união ao PS na França », *Folha OnLine*, 17/11/2006.

³ V. « Le Pen baseia campanha em "tolerância zero" contra imigração », *Folha OnLine*, 20/04/2007.

⁴ J. B.NATALI, « Conservador veterano vira "centrista" na campanha da França », *Folha de S. Paulo*, 04/03/2007 ; D. FERNANDES, « Líder de centro-direita ameaça favoritos à Presidência da França », *BBC Brasil*, 12/03/2007.

⁵ D. FERNANDES, « Trotskista se candidata pela sexta vez na França », *BBC Brasil*, 13/04/2007.

⁶ V. « Carteiro, Besancenot defende a redistribuição de riqueza », *Folha OnLine*, 20/04/2007.

⁷ A. TOURAINE, « A esquerda francesa em crise e a eleição presidencial », *Folha de S. Paulo*, 22/04/2007 ; A. MURTA, « Eleição pode decidir destino da esquerda na França, diz especialista », *Folha OnLine* 04/05/2007.

⁸ V. « Eleição na França termina com protestos, 367 carros queimados e 270 presos », *Globo News*, 07/05/2007.

⁹ V. « Mão dura de Sarkozy une jornalistas », *Jornal do Brasil*, 30/06/2007 ; V. « Sarkozy diz que não se desculpará por iate de luxo », *Jornal do Brasil*, 09/05/2007 ; V. « Crise conjugal de Sarkozy vira novela política na França », *BBC Brasil*, 15/05/2007 ; A. RIBEIRO, « Sarkozy é igual a ele mesmo », *Revista Veja*, 16/5/2007.

¹⁰ V. « Até que a política os separe », *Jornal O Povo*, 09/02/2007.

Les élections en France et au Brésil

Sans doute, l'élection présidentielle française est-elle devenue un événement majeur de la presse internationale. Mais curieusement, les aspects tenant aux enjeux politiques d'une telle bataille pour la prise de l'Élysée ont été traités au même titre que le côté « people » et « popstar » des candidats. Comme on a pu le souligner dans certaines des communications de ce colloque, la dispute présidentielle a été perçue surtout comme un « reality show », une grande « star academy », dont l'intérêt dépasse les frontières de la France et acquiert une grande envergure, amplifiée par le pouvoir de diffusion des moyens informatiques. Dans un tel cadre, c'est tant la presse politique que la presse dite « people » et même la presse « informatique »¹¹ qui ont commenté l'événement au Brésil.

En revanche, l'importance réduite donnée aux élections législatives en France s'est également faite ressentir au Brésil. Seules les prévisions de victoire écrasante de la droite¹², et la relativisation du « tsunami bleu » par les urnes ont été relayées¹³.

Mais sur les sujets de fond, il faut admettre que les élections françaises ont quelque peu déçu les brésiliens. On considère que les grands hommes d'État ont disparu et que la France, immergée dans une grave crise interne, réserve de trop grands défis au président élu. Ainsi, les analystes brésiliens notent que, face à cette crise interne, les sujets de politique extérieure et de défense nationale, tenus comme les principales compétences des chefs d'État, sont restés largement à l'écart du débat présidentiel en France¹⁴. L'Amérique latine n'a fait

¹¹ Voir sur le sujet, P. RANIERI, « Blogs, vídeos e Second Life atraem políticos franceses », *Folha OnLine*, 20/04/2007.

¹² A. FUZO. « Vitória conservadora nas eleições parlamentares francesas abre caminho », *Valor Econômico*, 11/06/2007 ; V. « Sarkozy é o grande vitorioso em resultado de eleições legislativas na França », *Folha OnLine*, 10/06/2007.

¹³ D. FERNANDES. « Governo Sarkozy recebeu "tapa" das urnas », *BBC Brasil*, 18/06/2007.

¹⁴ C. CARDOSO. « Candidatos franceses deixam política externa em segundo plano », *Folha de S. Paulo*, 22/04/2007 ; D. FERNANDES. « Candidatos divergem mais em economia e imigração na França », *BBC Brasil*, 04/05/2007.

l'objet que de très timides et même presque inexistants commentaires dans les programmes des candidats. La région a été caractérisée comme une zone de « démocratie fragile » et ayant « besoin de renforcement », selon les candidats favorisés. Et, pour la surprise de tous, le seul candidat qui a traité d'une façon plus exhaustive et plus concrète les rapports entre la France et l'Amérique latine fut Jean-Marie Le Pen¹⁵.

Au Brésil, les commentaires diffusés sur la politique internationale des candidats à la présidence reposaient surtout sur le rapprochement entre Nicolas Sarkozy et les Etats-Unis et ses rapports tendus avec les immigrants illégaux en France¹⁶. De même, au sujet de l'Union européenne, les médias brésiliens ont mis l'accent sur la proposition du candidat UMP conduisant à l'adoption d'un traité simplifié afin de remédier au « non » de la France au projet de traité établissant une constitution pour l'Europe, alors que pour sa part, Ségolène Royale avait une position moins favorable à la reprise de ce traité.

Toutefois, parmi les sujets de politique internationale qui pourraient intéresser directement le Brésil, le cadre politique qui s'est dessiné en France n'apportait pas beaucoup d'indications. Les candidats de plus grande envergure se sont montrés tous *a priori* favorables à l'admission du Brésil dans le Conseil de sécurité de l'ONU et défavorables à une plus grande ouverture des négociations au sein de l'OMC¹⁷. Ainsi, les Brésiliens en général ne manifestaient pas une préférence explicite pour l'un ou l'autre des candidats. Seules les analyses les plus approfondies paraissaient considérer que

¹⁵ V. « Candidatos franceses deixam América Latina de lado em campanhas », *Folha OnLine*, 19/04/2007.

¹⁶ D. FERNANDES. « Brasileiros ilegais temem vitória de Sarkozy na França », *BBC Brasil*, 18/04/2007.

¹⁷ D. FERNANDES. « Candidatos na França são a favor do Brasil no Conselho da ONU », *BBC Brasil*, 04/05/2007.

Les élections en France et au Brésil

l'élection de Nicolas Sarkozy impliquerait, à long terme, une politique plus agressive poussant à l'ouverture du marché brésilien¹⁸.

Au demeurant, l'intérêt accru pour la politique française au Brésil implique une constatation étonnante : la grande majorité des Brésiliens considère que la France adopte un régime présidentiel. Voilà pourquoi les élections présidentielles en France suscitent autant l'attention des Brésiliens : ils notent une grande ressemblance avec leur propre pays.

En effet, une analyse juridique nous permet de constater que, malgré l'existence formelle d'un système parlementaire en France et d'un système présidentiel au Brésil, ces deux modèles de séparation des pouvoirs se trouvent confondus dans les deux pays. En France et au Brésil, l'aménagement des pouvoirs, dans la pratique, implique un éloignement du régime théorique affiché. Les raisons en sont très complexes, et cette communication n'envisage pas de les exploiter en profondeur. Pour résumer, c'est la remise en cause de la théorie classique de la séparation des pouvoirs qui semble constituer la clef d'interprétation.

En France, l'élection du président de la République au suffrage universel direct, la pratique institutionnelle qui en est faite et la réduction de l'importance, tant électorale que législative, du Parlement, prises originellement dans un but d'assurer la gouvernabilité du pays contre un régime d'assemblée, mènent à une transmutation du régime parlementaire, qui tend vers une présidentialisation. Au Brésil, le président est aussi élu au suffrage universel direct, mais la pluralisation des partis, la personification des élections législatives et les coalitions nécessaires pour assurer la gouvernabilité transforment le régime présidentiel en régime de collaboration, tendant vers une « parlementarisation ».

Il est surprenant de voir ainsi que, si le système électoral et politique français ne s'inspire en rien du système brésilien, et qu'en outre, le système brésilien n'a pas de liaison directe avec le système

¹⁸ Selon le professeur Franklin Trein, en entretien à la chaîne de télévision brésilienne *Globo News*, le 06/05/2007.

politique français actuel, les deux modèles suivent des dynamiques qui ne sont pas pour autant complètement différentes, surtout en ce qui concerne ses conséquences pratiques.

Pour démontrer ceci, nous analyserons comment deux pays ayant des systèmes politiques et électoraux assez différents (I), peuvent arriver, dans les faits, à une configuration des pouvoirs portant des conséquences semblables, mais paradoxales (II).

I – Les systèmes électoraux en France et au Brésil

Dans le système parlementaire ou semi-présidentiel français, le président est élu au suffrage universel direct. Il s'appuie sur un gouvernement correspondant à l'orientation politique de la majorité à l'Assemblée nationale, composée de 577 députés. L'Assemblée est complétée par une chambre haute, le Sénat, qui se compose actuellement de 331 sénateurs élus au suffrage universel indirect par un collège électoral d'élus.

Le Brésil est un État fédéral, composée de 26 États et d'un district fédéral. Le pays adopte un régime politique républicain présidentiel¹⁹. Le pouvoir législatif est composé de deux chambres. La chambre basse, qui représente le peuple en général, compte 513 députés. La chambre haute, qui représente les États fédérés, est composée de 81 sénateurs.

Face à ces deux systèmes politiques différents, il est intéressant de voir certaines ressemblances et divergences concernant le mode d'élection du président de la République (A) et des membres du pouvoir législatif (B).

A - L'importance des élections présidentielles

Au rebours de la France, qui est un État unitaire ayant adopté un régime parlementaire, le Brésil est un État fédéral qui a adopté le

¹⁹ Pour plus de détails sur l'organisation institutionnelle et politique au Brésil, veuillez consulter L. TUPIASSU, « Le droit constitutionnel - les institutions politiques », in D. PAIVA DE ALMEIDA (ed.), *Introduction au droit brésilien*, Paris : L'Harmattan, 2006, p. 15-46.

Les élections en France et au Brésil

régime républicain présidentiel. Le régime parlementaire n'y ayant jamais connu de succès.

Pendant plus de deux décennies, entre les années 1964 et 1985, le Brésil était plongé dans un régime dictatorial. Or, l'avènement de la constitution de 1988, sonnant le glas de cette période tourmentée, marque une phase de redémocratisation qui insuffle au Brésil un nouvel élan républicain. Le pays vit une nouvelle République... voici un des premiers points communs entre la France et le Brésil : les deux vivent leur V^e République.

Dans les deux pays, l'élection présidentielle par le suffrage universel, direct, uninominal à deux tours est le fait politico-social le plus marquant. Cependant un certain nombre de différences peuvent être soulevées dans la pratique des deux systèmes.

Le premier point de désaccord entre les deux systèmes concerne les conditions d'accès à la candidature présidentielle. A part la nationalité brésilienne, l'âge de trente-cinq ans minimum et la détention des droits politiques, il n'y a pas d'autre condition constitutionnelle pour se porter candidat à la présidence de la République au Brésil. Tout Brésilien âgé de trente-cinq ans au moins, jouissant des droits politiques, peut être candidat.

En France, il est possible de remarquer que les conditions pour accéder à la candidature sont plus souples concernant l'âge (23 ans minimum), mais beaucoup plus rigides concernant les formalités. On sait qu'en France, en plus des conditions de nationalité, d'âge et de jouissance des droits politiques, des formalités relatives notamment à l'obtention de cinq cents parrainages d'élus²⁰ rendent un peu plus difficile la présentation des candidats à la présidence. D'ailleurs, la rigidité du système de parrainages français a souvent fait l'objet de commentaires peu favorables au Brésil, qui considèrent que ce système est assez peu démocratique, dans la mesure où il entraînerait l'exclusion de la dispute politique de certaines personnalités d'envergure, représentatives de la pensée politique d'une partie de la population.

²⁰ Voir communication de Béatrice Barreau sur le sujet, dans cet ouvrage.

En réalité, pour les Brésiliens, qui ont été soumis pendant vingt ans à un faux bipartisme imposé par la dictature militaire, la présence de vingt-deux candidats aux élections présidentielles de 1989 — première élection au suffrage universel direct pour la présidence de la République après la période de redémocratisation — a été considérée plutôt comme positive, puisque la diversité d'opinions politiques du peuple semblait y être représentée. Evidemment, cette énorme fragmentation politique n'a pu se maintenir longtemps dans la sphère présidentielle. Actuellement le cadre change. Malgré l'existence de conditions moins rigoureuses qu'en France pour la présentation des candidatures on peut noter que, aux élections présidentielles brésiliennes de 2006, seulement sept candidats étaient en lice²¹, tandis qu'en France, douze candidats se sont présentés en 2007. Ce faisant, les Brésiliens ont pu se rendre compte que les parrainages ne constituent pas forcément un instrument anti-démocratique...

Au Brésil, chaque parti ou coalition de partis doit présenter un candidat à la présidence accompagné d'un candidat à la vice-présidence. L'élection du candidat à la présidence implique celle de son vice-président. Ce dernier est souvent choisi en fonction d'accords politiques²² et sa désignation représente un poids essentiel dans les négociations pour la construction de la majorité présidentielle au Parlement²³.

Une différence notoire que l'on relève entre les systèmes électoraux du Brésil et de la France est qu'en France le vote est

²¹ Au lieu de compter avec le « vote utile », comme en France, les partis au Brésil ont tendance à se rallier, afin de soutenir, pour chaque coalition, un candidat unique. A titre d'illustration, lors du deuxième tour de l'élection présidentielle de 2006, le président sortant Lula, était appuyé par une coalition composée de son parti et d'autres partis d'une moindre envergure (PT-PC do B-PRB), alors que son adversaire, Geraldo Alckmin, était soutenu par un ralliement de deux grands partis (PSDB-PFL).

²² Si bien qu'il n'appartient pas forcément au même parti ou à la même tendance que le titulaire, le vice-président, souvent écarté des grandes décisions politiques, peut, s'il y a décès, renonciation ou « impeachment » du titulaire, occuper la présidence jusqu'à la fin du mandat du titulaire.

²³ Voir *infra*.

Les élections en France et au Brésil

facultatif, tandis qu'au Brésil le vote est obligatoire pour tous les citoyens âgés entre dix-huit et soixante-dix ans, s'ils sont alphabétisés²⁴. L'absence d'inscription aux listes électorales ou l'abstention au vote impliquent des sanctions administratives non négligeables²⁵. Pour les élections de 2006, plus de 125 millions de personnes étaient inscrites sur les listes électorales.

Il faut dire que malgré la différence existante entre le Brésil et la France sur l'obligation du vote, dans les dernières élections présidentielles, les taux d'abstention des deux pays ont été très proches : environ 16 % au 1^{er} tour (16,75 % au Brésil ; 16,22 % en France). Certainement les raisons de ces taux d'abstention sont très différentes dans les deux pays, mais cela met en évidence l'intérêt qu'ont porté les Français pour les dernières élections présidentielles.

Le mode de scrutin se ressemble dans les deux pays. En France comme au Brésil le président est élu selon un système majoritaire à deux tours. Au Brésil le vote se réalise aussi le dimanche, mais la grande spécificité pratique est que le pays utilise presque exclusivement des « urnes électroniques » (machines à voter)²⁶, ce qui permet l'annonce définitive des résultats en moins de 24 h après le scrutin. Et voilà un autre point qui a beaucoup étonné les Brésiliens : le fait qu'en France les électeurs préfèrent le vote à bulletin papier...

Après la publication des résultats, le président est investi au Brésil d'un mandat de quatre ans, assez inférieur aux sept ans d'investiture originellement institués en France, aujourd'hui réduits à cinq ans.

²⁴ Le vote est facultatif uniquement pour les jeunes âgés entre 16 et 18 ans et pour les personnes qui ne sont pas alphabétisés, qui représentent, selon les données du IBGE, en 1999, environ 13 % de la population (pour plus de détails, veuillez consulter : <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/tabela3.shtm>).

²⁵ Comme, par exemple, l'impossibilité d'accéder aux emplois publics ou à l'Université.

²⁶ Voir communication de Marie de Cazals sur la dématérialisation du vote dans cet ouvrage.

D'ailleurs, concernant la durée du mandat, il faut remarquer que l'institution de la réélection, traditionnelle en France à partir de la III^{ème} République, est assez méconnue en Amérique latine et très récente au Brésil. La possibilité de reconduire le président sortant dans ses fonctions par un nouveau mandat n'était pas prévue initialement par la constitution de 1988. C'est par une révision constitutionnelle réalisée en 1997 qu'on a autorisé le président à être réélu, mais pour un mandat supplémentaire unique.

La durée du mandat, assez longue en France, ainsi que la possibilité de plusieurs réélections, contribuent à former, dans l'esprit des Brésiliens, le sentiment que la France adopte un régime plutôt présidentiel... Mais cette opinion est encore plus confortée par l'analyse des caractéristiques des élections législatives françaises.

B - Les élections législatives et la pluralité des partis

Si en France la question cruciale est celle de l'inversion du calendrier électoral entre les élections législatives et présidentielles, il est intéressant de remarquer qu'au Brésil, les élections législatives se font exactement au même moment que les élections présidentielles.

Les élections des pouvoirs exécutifs et législatifs, tant au niveau fédéral que local, sont concomitantes. Ainsi, le 6 octobre 2006 dernier, par exemple, les Brésiliens ont voté pour le président de la République, les gouverneurs des Etats, les députés de la fédération, les sénateurs et les députés des Etats.

La chambre basse du Parlement national brésilien est la chambre des députés, composée par les représentants du peuple. Les députés sont élus directement par le peuple dans les circonscriptions qui coïncident avec les limites des Etats. Leur nombre varie entre huit et soixante-dix pour chaque État²⁷.

²⁷ En principe, le nombre des députés devrait être proportionnel à la population de chaque Etat. Toutefois, considérant l'énorme différence de population entre les grands et les petits Etats, la limitation constitutionnelle du nombre minimum et maximum de députés que peut avoir chaque Etat empêche que la proportion soit exactement respectée. Ainsi, le fait que la population de certains Etats soit plus de dix fois supérieure à la population

Les élections en France et au Brésil

Mais, au contraire de la France, où l'on élit son député par un scrutin majoritaire, uninominal, à deux tours, l'élection des députés au Brésil se fait selon un scrutin proportionnel, de liste ouverte, à un tour. La conséquence est évidente : le Brésil est l'un des pays du monde avec la plus grande fragmentation entre les partis politiques et où la personnalisation des élections se montre très flagrante. Actuellement, au Brésil, dix-neuf partis sont représentés à la chambre des députés. Certainement, cette représentativité nominale se trouve réduite quand on prend en considération la représentativité effective des partis²⁸. Malgré tout, la représentativité des partis au Parlement brésilien reste beaucoup plus pluraliste qu'en France.

Quant aux élections sénatoriales, bien qu'elles ne fassent pas directement partie de notre sujet, il convient de noter qu'au Brésil chaque État élit trois sénateurs, indépendamment du nombre d'habitants, selon un scrutin direct majoritaire uninominal à un tour. Cette formule, est très différente de celle utilisée en France, selon laquelle une partie des sénateurs est élu au scrutin indirect proportionnel de liste bloquée²⁹. Malgré l'utilisation de la représentation proportionnelle, les conséquences par rapport à la fragmentation des partis ne sont pas pour autant plus importantes en France qu'au Brésil. Six groupes parlementaires se sont constitués au

d'autres Etats, ne signifie pas forcément que l'Etat plus peuplé aura dix fois plus de députés fédéraux que l'Etat moins peuplé.

²⁸ Comme l'explique F. Santos, le fait de compter combien de partis est représenté dans le Parlement n'est pas la meilleure manière de mesurer le degré de concentration ou de dispersion des partis au sein d'un pays, puisque ces partis n'ont pas tous la même importance (Cf. F. SANTOS, « Escolhas institucionais e transição por transação : sistemas políticos de Brasil e Espanha em perspectiva comparada », *Dados*, vol. 43 n° 4, 2000). Ainsi, au Brésil, malgré la présence de 19 partis au sein du Parlement, en pratique, juste la moitié des partis représentés sont effectivement capables d'influencer la prise de décision politique.

²⁹ Ceci en dehors des cas où l'élection se fait au scrutin majoritaire plurinominal à deux tours, pratiqué dans les départements métropolitains et d'outre-mer ainsi que dans les autres collectivités d'outre-mer auxquels sont attribués un, deux ou trois sièges de sénateurs.

Sénat en France, tandis que douze partis sont représentés au Sénat brésilien.

Ainsi, on remarquera que la France, comptant moins d'un tiers de la population brésilienne, dispose d'un nombre plus élevé de députés (557 en France, contre 513 au Brésil) et de sénateurs (331 en France et 81 au Brésil) ; en revanche, ceux-ci se trouvent regroupés dans un nombre inférieur de partis, tant nominaux qu'effectifs, avec une tendance à la bipolarisation politique au sein de l'Assemblée nationale.

Mais le point le plus curieux concernant les élections législatives dans les deux pays est que, au Brésil, malgré l'existence d'un régime présidentiel, les élections pour le Parlement semblent avoir actuellement beaucoup plus d'importance qu'en France. Non seulement chacun des partis représentés au Parlement soutient —au moins en théorie— une idéologie politique différente, mais surtout chacun des candidats soutient, auprès de ses électeurs, un programme politique. Ainsi, le fait que l'élection se réalise selon une liste ouverte la rend presque personnelle. Au Brésil, chaque électeur se rapprochera non pas d'un parti, mais surtout d'un candidat en particulier. Il s'agit d'une caractéristique qui diffère largement du modèle français, où les électeurs souvent découvrent le nom du candidat pour lequel ils voteront au moment du scrutin, lorsqu'ils prennent le bulletin de leur parti de préférence.

Bien que les particularités entre les systèmes électoraux au Brésil et en France soient importantes, ces pays retrouvent, en pratique, une déviation du modèle de séparation des pouvoirs classique constitutionnellement énoncé. Ainsi, même avec des différents modes d'élection des membres du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif, les conséquences pratiques en termes d'aménagement des pouvoirs semblent se rapprocher.

II – Les conséquences politiques des systèmes électoraux en France et au Brésil pour la pratique de la séparation des pouvoirs

La séparation des pouvoirs est une notion mouvante. Comme l'explique Michel Tropper, « l'expression est employée dans au moins

six sens différents »³⁰. Mais laissant de côté le parcours passionnant que l'exploitation de ce domaine pourrait apporter, nous resterons sur le chemin simpliste, qui comporte une « idée »³¹ classique de séparation des pouvoirs, consistant à fonder des régimes politiques sur la façon de séparer fonctionnellement et organiquement les pouvoirs qui les composent. Dans ce sens, nous arrivons aux distinctions traditionnelles entre séparation souple et rigide des pouvoirs, fondant respectivement, les régimes parlementaire et présidentiel.

Les systèmes politiques français et brésiliens adoptent, théoriquement, des modèles distincts d'organisation des pouvoirs, l'un affichant la séparation souple, l'autre, la conception stricte. Mais tant en France qu'au Brésil, ces modèles ont subi des dérives tendant à une confusion des pouvoirs et ont été obligés de s'adapter à une réalité qui les pousse à s'éloigner des modèles théoriquement adoptés, dans une quête d'équilibre (A). Les élections deviennent, donc, la première étape d'une pratique institutionnelle qui implique, en réalité, une mutation du système classique de séparation des pouvoirs, qui rentre dans un nouvel âge (B).

A - La quête d'un équilibre entre les pouvoirs

Le Brésil adopte théoriquement un régime typiquement présidentiel, représenté par un pouvoir exécutif « monocéphale », de sorte que le contrôle de la politique de l'État et du gouvernement est concentré dans les mains du président. Ce système diffère complètement de celui affiché par la constitution française de 1958 selon lequel le président assure en tant qu'arbitre le fonctionnement régulier des pouvoirs publics (art. 5), et le premier ministre dirige l'action du gouvernement qui détermine et conduit la politique de la nation (art. 20 et 21). Il s'agit là d'un système parlementaire.

³⁰ Cf. M. TROPPER, « La V^e République et la séparation des pouvoirs », *Droits*, n. 43, 2006, p. 34.

³¹ Sur « l'idée » de séparation des pouvoirs, voir. S. MILACIC, « De la séparation des pouvoirs à l'idée des contre-pouvoirs », in A. PARIENTE, *La séparation des pouvoirs*, Paris : Dalloz, 2007, p. 31.

Toutefois, le système politique français a connu un infléchissement depuis la réforme constitutionnelle de 1962 portant sur le mode de désignation du chef de l'État.

Que le mode d'élection du président au suffrage universel direct renforce son pouvoir, cela n'est pas une nouveauté. Le point surprenant est que, actuellement, tant en France qu'au Brésil, le président est considéré comme la figure centrale sur la scène politique. Sa campagne se fonde sur la personnification du pouvoir. Il se dote d'un programme politique très complet, bien chiffré et définissant une ligne de conduite pour la nation. Mais si cela est une caractéristique normale des régimes présidentiels, la même chose ne peut être dite des régimes parlementaires traditionnels... En contrepartie, l'élection des membres du pouvoir législatif français perd en importance par rapport à celle des Brésiliens. S'agit-il d'un paradoxe ? Pas vraiment. La réalité est que les régimes brésiliens et français ont expérimenté des problèmes pratiques quant à l'aménagement des pouvoirs et ont utilisé les modalités d'élection comme un premier pas dans la construction d'une nouvelle dynamique institutionnelle.

La mise en valeur du chef de l'État en France, avec l'élection au suffrage universel direct, s'inscrit dans la logique du processus de rationalisation parlementaire destinée à réduire le manque de gouvernabilité des régimes d'assemblée. Aussi, sa justification repose-t-elle non pas sur la conception théorique du régime mais sur un besoin pratique. En revanche, au Brésil se développe le phénomène contraire. Il ne s'agit pas d'une réduction de l'importance de l'élection du chef de l'État au suffrage universel direct, mais de l'augmentation considérable de l'importance des élections législatives et des pouvoirs du Parlement, au sein même du régime présidentiel.

En Amérique latine, les régimes présidentiels ont été confrontés au problème du présidentialisme³². Encore aujourd'hui le sens

³² Ce que Bruce Ackerman qualifie de « Latin America's disastrous nineteenth century experience with the North American model ». Cf. B. ACKERMAN, « The New Separation of Powers », *Harvard Law Review*, n° 113, 2000, p. 729.

commun de la culture juridique européenne est habitué à qualifier ces régimes de présidentielistes, considérant qu'ils sont marqués par une suprématie excessive du président sur le législatif³³. Mais, de la même façon qu'en France des mesures ont été prises pour essayer d'écarter l'instabilité liée aux régimes d'assemblée, au Brésil des mesures ont également été prises mais dans le sens inverse, afin de limiter les pouvoirs du président, consolidant le législatif³⁴.

Ainsi, le régime parlementaire français a été contraint de lutter contre l'instabilité des régimes d'assemblée, amplifiant les pouvoirs du chef de l'Etat. Pour des raisons inverses, le Brésil a renforcé le législatif. Les deux systèmes pâtissaient de dérives qui tendaient vers deux extrêmes opposées. Avec des mutations institutionnelles et des changements des pratiques électorales —suffrage universel et direct pour le président en France ; renforcement des élections législatives pour le Brésil—, on a inversé le sens de la concentration des pouvoirs, de sorte que les deux systèmes essayent de trouver un équilibre convergent vers un point central.

Au Brésil, la légitimité démocratique —l'élection au suffrage universel direct— et le statut institutionnel du président —sa qualité

³³ La discussion approfondie de ce point échappe aux limites méthodologiques de cette communication, mais il nous faut relever que cette qualification générale ne prend pas en compte les spécificités de chacun des systèmes latino-américains. Pour plus de détails sur les régimes présidentielistes, veuillez consulter : G. CONAC, « Pour une théorie du présidentielisme : quelques réflexions sur les présidentielismes latino-américains », *Mélanges Burdeau*, Paris : LGDJ, 1977, p. 115-148 ; B. CHANTEBOUT, *Droit Constitutionnel*, 23^e édition, Paris : Sirey, 2006, p. 117-119.

³⁴ Un des actes importants pris dans le sens d'une rationalisation du présidentielisme -à savoir une tentative de réduction des pouvoirs du président et du renforcement du législatif- consistait, par exemple, à recadrer le régime juridique des *mesures provisoires*, sorte de décret présidentiel ayant force de loi, utilisé en cas d'urgence ou pour défendre un intérêt public particulier. Sur le sujet, veuillez consulter L. TUPIASSU, « Le droit constitutionnel - les institutions politiques », in D. PAIVA DE ALMEIDA (ed.), *Introduction au droit brésilien*, Paris : L'Harmattan, 2006, p. 35.

de chef de l'Etat et de chef du gouvernement— sont compensés par un mandat présidentiel très court, souvent en cohabitation avec un Parlement composé de forces politiques émiettées. Le parti du président ne détient jamais la majorité au sein du Parlement. La gouvernabilité est assurée par des coalitions constituées par l'ouverture dans la formation du gouvernement³⁵. Ainsi, c'est par la distribution des postes de vice-président et au sein des ministères que le président cherche à avoir le soutien des partis qui se rapprochent de son idéologie. Cependant, considérant que l'élection des membres du législatif est très personnelle, le fait qu'un député appartienne à un parti soutenant le président n'implique pas son adhésion automatique aux projets de loi provenant de l'exécutif³⁶. Les décisions politiques dépendent donc de la négociation au cas par cas entre les groupes parlementaires et rendent ainsi possible une fracture entre les voix pour et contre le gouvernement au sein d'un même parti³⁷.

Dès lors, dans l'aménagement pratique du système politique brésilien, malgré l'existence d'un exécutif unipersonnel, où la direction de l'État et du gouvernement est l'apanage d'une seule personne, la fragmentation du système des partis et les élections

³⁵ Voir sur le sujet O. B. LIMA JUNIOR, « Eleições presidenciais : Centralidade, Contexto e Implicações », *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14 n° 40, p. 11-30, 1999.

³⁶ Comme l'explique Fabiano Santos, dans la mesure où le scrutin pour le Parlement brésilien se base sur des listes ouvertes, l'élection législative est très personnalisée, de sorte que les députés se sentent moins liés aux partis, retirant des formations politiques le contrôle sur les membres du groupe. Ainsi, par exemple, le gouvernement ne connaît jamais l'extension du soutien dont il dispose au sein du Parlement, puisque le comportement des députés se fonde beaucoup sur leurs intérêts et leurs convictions personnelles et peuvent être imprévisibles lors des votations législatives. (Cf. F. SANTOS, « Escolhas Institucionais e Transição por Transação : Sistemas Políticos de Brasil e Espanha em Perspectiva Comparada », *Dados*, vol. 43 n° 4, 2000).

³⁷ Sur la gouvernabilité dans le système actuel brésilien, veuillez consulter C. E. P. ARAUJO, « As eleições de 2006 e a reforma política », *Revista de Informação Legislativa*, vol. 43 n° 172 out./dez. 2006.

Les élections en France et au Brésil

proportionnelles imposent la formation de gouvernements d'ouverture ou de coalition, obligeant l'entente politique entre les groupes divers et réduisant la centralisation du pouvoir. En conséquence, afin d'assurer une stabilité politique et la gouvernabilité du pays, le président s'oblige à construire des alliances, ce qui implique un partage des ministères entraînant, finalement, une réduction considérable de sa capacité personnelle de contrôler le gouvernement³⁸.

En France, on assiste au mouvement inverse. L'instabilité des Républiques antérieures et les expériences mal vécues de la cohabitation ont poussé à une plus grande centralisation du pouvoir entre les mains du président.

Ainsi, l'élection du président au suffrage universel direct, l'inversion du calendrier électoral, et l'organisation même des pouvoirs au sein de l'exécutif font que la pratique parlementaire se retrouve complètement limitée. Le président soutient, et surtout, met en pratique un projet politique qui ne prend pas en compte —ou trop peu— le pouvoir législatif, détenteur d'un contre-pouvoir extrêmement affaibli.

Cette pratique est encore plus évidente à l'issue des dernières élections françaises. Comme le décrit Jean-Baptiste de Montvallan, sans avoir touché au texte de la constitution, le nouveau président s'est clairement engagé dans une lecture et une pratique très présidentielles des institutions. Avant même d'être élue, la majorité dont il disposera à l'Assemblée est appelée à n'être qu'un instrument au service d'un « président qui gouverne »³⁹. Ainsi, indépendamment du passage hypothétique à une VI^{ème} République, c'est une pratique dérogatoire du régime de séparation des pouvoirs affiché par la constitution qui a été mis en œuvre en France. L'éditorial du journal *Le Monde* l'exprime bien : « En un mot comme en cent, tout se passe comme si l'article 20 de la Constitution -selon lequel « le

³⁸ L. H. OLIVEIRA, « Produção legislativa no Brasil : a relação entre partidos e governo », *Revista dos Tribunais*, n° 803, p. 43-58, 2002.

³⁹ J.-B. MONTVALON, « Les législatives confirment la présidentialisation du régime », *Le Monde*, 09/06/07.

gouvernement détermine et conduit la politique de la nation »- avait été, *de facto*, abrogé »⁴⁰. Sur ces entrefaites, pour Dominique Rousseau, depuis « le 6 mai 2007, il est écrit dans les faits que le président gouverne et que le premier ministre coordonne l'application de la politique présidentielle par les ministres »⁴¹.

Ces nouveaux aménagements des pouvoirs, qui éloignent la pratique du modèle théorique suivi par les Etats, sont donc illustrés par les derniers événements politiques français et brésiliens. Mais cela ne semble pas constituer des cas isolés. Au contraire, la quête d'un équilibre entre les pouvoirs est un phénomène mondial et implique, en réalité, une remise en cause de la séparation des pouvoirs telle qu'elle a été conçue auparavant. On vit, en effet, un nouvel âge de la séparation des pouvoirs.

B - Le nouvel âge de la séparation des pouvoirs

Comme l'expliquent Pierre Pactet et Ferdinand Mélin-Soucramanien, la théorie classique de la séparation des pouvoirs concerne moins la séparation que l'équilibre des pouvoirs et plus précisément des deux pouvoirs politiques, le législatif et l'exécutif. Déjà, depuis un certain temps on considérait que la vraie séparation des pouvoirs n'existait que dans un régime présidentiel. Mais cette théorie, depuis longtemps, n'exprime plus —ou seulement d'une manière très partielle— la réalité politique, notamment parce qu'elle n'est pas adaptée au rôle acquis par les partis en tant que principaux animateurs de la vie politique⁴². Avec le rôle des partis dans l'actualité, même les différences théoriques entre les régimes parlementaires et les régimes présidentiels restent plutôt dans la terminologie et l'organisation formelle des pouvoirs. En pratique, les résultats des aménagements sont assez semblables.

⁴⁰ V. « VI^e République ? » (éditorial), *Le Monde*, 04/07/07.

⁴¹ D. ROUSSEAU, « Un régime de président », *Le Monde*, 12/06/07.

⁴² P. PACTET, F. MELIN-SOUCRAMANIEN, *Institutions politiques - Droit constitutionnel*, 25^e édition, Paris : Sirey, 2006, p. 106-107.

Les élections en France et au Brésil

En réalité, la séparation entre exécutif et législatif n'est plus la même qu'auparavant⁴³... Ainsi comme la notion de séparation des pouvoirs en général, les notions de séparation souple et séparation stricte des pouvoirs —ainsi que les régimes politiques qui en découlent— sont à revoir⁴⁴.

En fait, on ne trouve plus vraiment de séparation entre l'exécutif et le législatif, et on ne retrouve guère la subtile suprématie d'un pouvoir sur l'autre, en quête d'équilibre. La séparation des pouvoirs s'exerce aujourd'hui entre la majorité et l'opposition, tant dans les systèmes présidentiels que dans les systèmes parlementaires.

Pierre Pactet et Ferdinand Mélin-Soucramanien résument bien cette pensée, en affirmant qu'il y a « d'un côté, la majorité, composée du ou des partis vainqueurs des élections et qui dispose à la fois du gouvernement et du Parlement, et de l'autre, l'opposition —ou les oppositions— qui attend les prochaines élections pour prendre une éventuelle revanche »⁴⁵. En plus, comme l'explique Slobodan Milacic, « l'affirmation des partis politiques [...] enlève de la pertinence à la séparation et à la concurrence globalement modératrice du législatif et de l'exécutif, désormais soudés autour du parti majoritaire »⁴⁶.

⁴³ En réalité, il est même difficile de définir ce qui était la séparation des pouvoirs « auparavant », puisque ce sont les plus diverses conclusions qui ont été tirées des idées des premiers théoriciens. Sur les distinctions entre la séparation des pouvoirs 'des juristes' et celle issue de la théorie de Montesquieu, voir, par exemple : M. MIAILLE, *L'Etat du droit*, Grenoble : Presses universitaires, 1978, p. 215 et s.

⁴⁴ Michel Tropper et Francis Hamon ouvrent déjà la voie à une critique des classifications traditionnelles des régimes parlementaire et présidentiel. Mais les auteurs constatent que « les 'vrais' régimes sont seulement ceux que la doctrine a imaginés et il n'existe aucune raison valable de rendre les régimes réels conforme à des constructions doctrinales ». Cf. M. TROPPER ; F. HAMON, *Droit constitutionnel*, 29^e édition, Paris : LGDJ, 2005, p. 117.

⁴⁵ P. PACTET, F. MELIN-SOUCRAMANIEN, *op. cit.*, p. 107.

⁴⁶ S. MILACIC, « De la séparation des pouvoirs à l'idée des contre-pouvoirs », in A. PARIENTE, *La séparation des pouvoirs*, Paris : Dalloz, 2007, p. 32.

A la suite de ce phénomène, les régimes politiques perdent beaucoup de leurs spécificités et on remarque une réorientation généralisée des régimes politiques, mise en évidence par la comparaison entre le Brésil et la France : d'une part un régime présidentiel à gouvernement d'ouverture qui oblige la négociation au cas par cas au sein du Parlement ; d'autre part, un régime mixte parlementaire-présidentiel ou semi-présidentiel, où la majorité écrasante réduit considérablement l'importance du Parlement.

Ainsi, il n'existe plus de réelle opposition entre le Parlement et le pouvoir exécutif. Quand bien même les structures législative et exécutive traditionnelles restent en place, on s'aperçoit que leurs fonctions et la façon de les utiliser se transforment. En réalité, comme l'affirment Daryl Levinson et Richard Pildes, le degré et le type de concurrence entre le législatif et l'exécutif varient de façon significative, et peuvent même disparaître, selon que le Sénat, l'Assemblée et la présidence sont partagés ou unifiés par un parti politique⁴⁷.

Tant au Brésil qu'en France, c'est cette nouvelle séparation des pouvoirs qui s'affirme, orchestré par les partis issus vainqueurs des élections. Et selon le résultat des derniers scrutins, les dynamiques des deux pays semblent s'entrecroiser et inverser le régime originellement institué. On remarque généralement une nouvelle tendance vers la concentration des pouvoirs, mais cette fois-ci, cela revient non pas —ou pas forcément— à remettre tous les pouvoirs dans les mains d'une personne, mais plutôt dans les mains d'un parti politique ou d'un groupe de partis.

Cette concentration des pouvoirs dans les mains du parti majoritaire doit être contrecarrée par l'action des partis d'opposition⁴⁸. En France, toutefois, la question devient un peu plus complexe suite aux dernières élections. En réalité, le même parti, dont

⁴⁷ Cf. D. LEVINSON, R. PILDES, « Separation of Parties, Not Powers », *Harvard Law Review*, n° 119, 2006, p. 2315.

⁴⁸ Sur le sujet, voir A. P. BARCELLOS, « Separação dos poderes, maioria democrática e legitimidade do controle de constitucionalidade », *Revista Trimestral de Direito Público* n. 32, p. 184-206, 2000.

Les élections en France et au Brésil

le chef⁴⁹ a été élu président de la République au suffrage universel direct, a acquis une majorité très forte au sein du Parlement. Dans ce cadre, la concentration des pouvoirs qui repose normalement dans les mains du parti majoritaire reste aussi essentiellement dans les mains d'une seule personne, le président de la République, qui garde une influence accrue au sein de son parti. Cette situation implique une déliquescence des pouvoirs de l'opposition se traduisant par une transfiguration de la séparation des pouvoirs marquée par une dynamique d'affaiblissement⁵⁰.

Au Brésil, encore une fois, le mouvement inverse se produit. Même si le président a été élu en 2006 avec plus de 60 % des voix, ce n'est pas son parti qui a obtenu le plus grand nombre de sièges au Parlement. Bien au contraire. Ce sont plutôt des partis qui ne s'allient pas forcément au gouvernement qui ont eu le plus de sièges au parlement⁵¹. Cette « cohabitation » implique un accroissement du partage des pouvoirs entre les divers partis, avec une ouverture ministérielle assez importante, dans la quête d'une alliance stable en faveur du gouvernement⁵².

⁴⁹ Il faut souligner que le président élu a quitté formellement la tête du parti qu'il dirigeait auparavant. Cependant, le parti n'a pas nommé une nouvelle personnalité pour occuper ces fonctions. Par des aménagements internes, une direction collégiale a été mise en place.

⁵⁰ Voir sur le sujet A. REHREN, « La presidencia y el parlamento como instituciones representativas : los casos de Argentina, Chile y Francia », *Revista de Ciência Política*, vol. XXI, n° 2, p. 122-151, 2001.

⁵¹ La coalition sous laquelle a été élu le président (PT-PC do B-PRB) a eu 103 sièges, tandis que la coalition adverse la plus forte (PSDB-PFL) a eu 130 sièges. Le président devra faire des accords avec un parti isolé -PMDB qui a eu 89 sièges, par exemple- ou avec plusieurs petits partis, afin d'assurer une majorité stable au sein du parlement.

⁵² Cf. C. E. P. ARAUJO, « As eleições de 2006 e a reforma política », *Revista de Informação Legislativa*, vol. 43 n° 172 out./dez. 2006. Il faut dire que dans l'histoire de la V^{ème} République brésilienne les présidents -à l'exception de Collor de Mello- ont généralement réussi à obtenir un soutien assez important au sein du Parlement, ce qui relativise le déséquilibre en faveur de ce dernier

*

* *

En somme, on remarque que dans une analyse comparée des élections en France et au Brésil c'est plutôt la séparation des pouvoirs qui « entre en jeu ». Dans cette nouvelle dynamique, les décisions politiques sont prises, soit par la négociation préalable et conjointe entre l'exécutif et le législatif (dans le cas du Brésil) ; soit uniquement par l'exécutif, avec le soutien et la validation du Parlement (dans le cas de la France). Mais dans ce « match », les systèmes français et brésilien, avec toutes leurs particularités et différences, finissent par produire un « score nul ». A partir d'une même élection du chef d'État au suffrage universel direct, l'aménagement des pouvoirs en pratique s'éloigne de la théorie dans les deux cas, produisant, d'un côté comme de l'autre, une nouvelle dynamique de séparation —ou de concentration— des pouvoirs.

A l'instar d'une Coupe du monde, où les rencontres officielles ont lieu à des échéances correspondant au temps d'un mandat présidentiel —ou presque—, nous aurons l'occasion de mesurer, pour les prochaines élections, les évolutions des pratiques institutionnelles des deux pays. Même si ce n'est pas du football, il s'agit d'un match heuristique, pour la beauté du geste technico-juridique !